图书情报工作
第64卷 第23期 2020年12月

我国全民阅读地方性立法的内容解读及特点分析

■ 苗美娟
北京大学信息管理系 北京 100871

摘 要：[目的/意义]了解我国全民阅读地方性立法的内容、特点及存在的问题，为其他省市阅读立法和国家立法提供参考和借鉴。[方法/过程]通过对比分析法，对我国出台的14部地方性阅读立法的主要内容及其特点进行对比分析。[结果/结论]我国全民阅读地方性立法的内容主要包括立法目的、基本原则、全民阅读资源、全民阅读设施、全民阅读活动、重点群体阅读促进和全民阅读保障机制，立法过程中呈现的特点包括将地方实践经验上升为法律内容、公共图书馆的重要性日益凸显、紧抓数字阅读发展趋势、强调社会广泛参与及资源整合。未来应加快建设全民阅读法律保障体系、推进全民阅读立法的修订和完善、加强配套设计以提高立法的可操作性、加强全民阅读立法的宣传推广。

关键词：全民阅读 阅读立法 地方法规 内容分析
分类号：G251
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2020.23.002

全民阅读作为一项国家战略，各级政府承担着促进全民阅读推广工作和保障公民阅读权利的重要责任。2013年，国务院将全民阅读立法列入国家立法工作计划，标志着我国全民阅读立法实践的正式开端。2014年11月27日，江苏出台我国首部全民阅读地方性法规。随后，湖北、辽宁、深圳、四川、石家庄相继出台全民阅读地方性法规和政府规章。随着《中华人民共和国公共文化服务保障法》和《中华人民共和国公共图书馆法》的正式实施，全民阅读作为公共文化服务体系建设的重要内容和公共图书馆事业的重要任务被正式纳入国家法制化轨道。公民的基本阅读权利以国家立法的形式得以明确保障，极大地推动了各地全民阅读立法实践，黑龙江、常州、吉林、烟台、广东、河南、贵州、宁波纷纷加快地方性全民阅读立法的步伐，上海、福建、北京等地的阅读立法也在推进之中。然而，与《全民阅读"十三五"时期发展规划》中提及"到2020年，推动全国所有省(自治区、直辖市)出台本地的全民阅读地方性法规、地方政府规章及政策性文件"相比，我国全民阅读立法进程还任重道远。因此，本文希望通过对现有省市地方性法规的研究和解读，探究地方性阅读立法的内容特点及问题，以期为其他省市阅读立法和国家立法提供参考和借鉴。

1 地方全民阅读立法的形式特征

截至2020年6月，全国已有14个省市出台了全民阅读的地方性法规和政府规章，其中包含9个省级立法和5个市级立法(见表1)。从法律效力层面来看，除湖北省文本属于地方政府制定的规章外，其余均属于各级人民代表大会(简称"人大")常委会制定的地方性法规；从立法体例来看，深圳、吉林、烟台、广东、贵州、宁波文本采用"总则－分则－附则"式立法体例，其他文本则采用罗列式立法体例；从法规名称来看，都冠以"促进"字样，法规名称中分别有条例、决定、办法等不同用语，体现了促进型的立法定位。

2 地方全民阅读立法的内容分析

2.1 立法目的

立法目的是一部法律的灵魂，对立法活动具有指引、定向和评价的作用[15]。全民阅读的立法目的涵盖公民和社会两个层面。其中，公民角度的立法目的重在保障公民基本文化权益或公民阅读权利。将作为文化权利范围之一的阅读权利写入法律条文予以保障，明确了全民阅读立法并非用来强制公民个体阅读内容和阅读行为，而是通过规范政府促进全民阅读的责任

作者简介：苗美娟(ORCID:0000-0002-7054-6522)，助理研究员，博士后，E-mail：miaomeijuangood@163.com。
收稿日期：2020-06-25 修回日期：2020-09-07 本文起止页码：12-21 本文责任编辑：王传清

表1 我国全民阅读地方性立法一览

序号	省市	法律法规名称	签发机构	发布日期	实施日期
1	江苏	《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》[1]	江苏省人大常委会	2014.11.27	2015.01.01
2	湖北	《湖北省全民阅读促进办法》[2]	湖北省人民政府	2014.12.06	2015.03.01
3	辽宁	《辽宁省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》[3]	辽宁省人大常委会	2015.03.31	2015.03.31
4	深圳	《深圳经济特区全民阅读促进条例》[4]	深圳市人大常委会	2015.12.24	2016.04.01
5	四川	《四川省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》[5]	四川省人大常委会	2016.03.29	2016.04.23
6	石家庄	《石家庄市人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》[6]	石家庄市人大常委会	2016.12.29	2016.12.29
7	黑龙江	《黑龙江省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》[7]	黑龙江省人大常委会	2017.04.07	2017.04.23
8	常州	《常州市人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》[8]	常州市人大常委会	2017.06.30	2017.06.30
9	吉林	《吉林省全民阅读促进条例》[9]	吉林省人大常委会	2017.09.29	2017.12.01
10	烟台	《烟台市全民阅读促进条例》[10]	烟台市人大常委会	2019.02.13	2019.04.01
11	广东	《广东省全民阅读促进条例》[11]	广东省人大常委会	2019.03.28	2019.06.01
12	河南	《河南省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》[12]	河南省人大常委会	2019.04.09	2019.04.23
13	贵州	《贵州省全民阅读促进条例》[13]	贵州省人大常委会	2019.05.31	2019.08.01
14	宁波	《宁波市全民阅读促进条例》[14]	宁波市人大常委会	2019.12.13	2020.04.01

和义务,更好地保障公民基本阅读权利的立法定位。此外,大多数立法还希望借助全民阅读提高公民的思想道德修养和科学文化素质、培养公民自觉阅读习惯、提高市民文明素质。

社会角度的立法目的重在促进全民阅读。同时,推进书香省市(如书香辽宁、书香天府、书香苏州、书香常州、书香宁波)建设、推进文化强省建设、培育和践行社会主义核心价值观、推进社会文明进步也是主要立法目的。此外,推进学习型社会建设、提高全民阅读能力、提高城市综合竞争力、传承中华优秀传统文化、激发社会各界参与活力等目的也零星分散在各立法中,体现出全民阅读对推动城市发展和文化建设的重要作用。

2.2 基本原则

政府主导/引导、社会/全民参与、公益普惠是立法中呈现的主要原则。平等便利、服务大众、保障重点位居其次,优化服务、提升质量、资源共享、部门协调、深入基层、传承文化等原则零星出现在各立法中。其中,政府主导明确了各级政府及相关部门在促进全民阅读工作中应承担的主体责任和和义务,包括:①贯彻落实“四个纳入”;②建立全民阅读工作协调机制,统筹指导全面阅读;③制定全民阅读发展规划和实施方案,拟定全民阅读公共服务基本标准;④完善全民阅读基础设施建设,健全城乡全民阅读公共服务体系;⑤加强数字阅读服务平台建设;⑥组织开展多元化阅读活动,打造全民阅读品牌;⑦净化阅读环境,推荐优秀出版物;⑧组建全民阅读推广人队伍;⑨保障重点群体和重点区域的基本阅读需求;⑩建立全民阅读评价监督和激励制度;⑪落实处罚责任。在社会参与方面,各立法都对社会参与的多元主体和形式进行了明确具体的规定,通过法律手段整合全社会资源以共同推进全民阅读广泛深入开展。

2.3 全民阅读资源

涉及阅读资源的相关主体包括地方政府及其相关部门、出版发行单位以及以公共图书馆为代表的全民阅读服务场所等(见表2)。其中,地方政府及其相关部门的主要职责包括:扶持优秀出版物的创作,加强优质阅读内容供给;组织制定推荐书目,推荐优秀读物;推进社会闲置资源整合共享;面向特定群体和地区的公共阅读资源保障和优化配置。出版发行单位的主要职责为加强各类优秀出版物的出版发行,推动出版融合发展,提升出版能力,除江苏和湖北明确为义务性条款外,其余省市均为“鼓励和支持”性条款。此外,部分省市针对面向特定群体的出版物、地域特色作品、数字阅读资源进行了专门规定,吉林和宁波还对出版物呈缴制度进行了规定。以公共图书馆为代表的全民阅读服务场所的主要职责涉及资源的采集、补充与更新;资源整合与共享;提供面向特定人群的阅读资源;推荐优秀读物等。

2.4 全民阅读设施

立法均要求各级政府将全民阅读公共设施建设纳入城乡建设规划,按照行政区域内的人口规模、布局和服务需要,科学规划、合理布局覆盖城乡、实用便利、服务高效的各类全民阅读服务设施,完善全民阅读服务体系,宁波还提出了形成便利可及的公共阅读服务圈这一概念。立法中涉及到的全民阅读设施包括公益性全民阅读设施、经营性全民阅读设施、数字化阅读平台等。

表 2　全民阅读资源的相关主体、部分职责及各地特色立法内容

主体	部分职责	各地特色立法内容
地方政府及相关部门	推荐书目	包括全民阅读基础书目和分类推荐书目。其中:深圳、宁波特别强调书目内容要包含数字化作品;烟台、广东和宁波强调包含反应本地地域和历史文化特色的优秀作品;湖北、吉林、河南和贵州强调将推荐书目优先纳入政府采购范围和各类公益阅读场所采购目录;江苏、常州倡导和鼓励经典阅读,为读者提供优秀读物和阅读收藏所需的经典文库
	社会闲置资源整合共享	指地方人民政府及其主管部门鼓励公民、法人和其他组织开展图书、音像制品、数字化阅读资源等的交换、捐献、赠与,推动建立图书循环利用的网络体系。其中,吉林、烟台、宁波、贵州专门强调加强捐赠出版物的鉴别、应用和管理,以提高捐赠质量
出版发行单位	面向特定群体的出版物	江苏、湖北鼓励创造有利于未成年人健康成长的各类图书资源;湖北、深圳、贵州鼓励出版面向盲人、老年人的盲文书、有声书、大字本出版物;湖北、黑龙江、吉林、贵州鼓励出版面向少数民族的双语出版物、少数民族语言文字出版物、民族中小学生课外读物等
	地域特色出版物	烟台、贵州和宁波鼓励和支持具有地域文化特色作品的创作、出版和传播,以讲好地域故事,丰富优质内容供给
	数字阅读资源	深圳、吉林、广东、贵州和宁波鼓励和支持出版发行单位、实体书店、网络运营商、移动通讯运营商开发和提供数字阅读资源,特别要创新技术手段,开发和应用多媒体阅读产品,以推广网络阅读、电子阅读和电视阅读等数字阅读方式
以公共图书馆为代表的全民阅读服务场所	资源采集、补充与更新	江苏、湖北、深圳、常州、宁波规定公共图书馆、学校图书馆等应优先将全民阅读推荐书目纳入采购目录;江苏、常州、吉林、烟台、宁波明确规定公共图书馆、农家书屋、社区书屋、职工书屋应定期流转、补充和更新阅读资源,以丰富图书、报刊的种类和内容;烟台、宁波专门强调公共图书馆应加强数字资源建设,开发应用多媒体阅读产品,向公众提供优质便利的数字阅读资源,推动传统阅读和数字阅读相融合
	资源整合与共享	指纸质资源的通借通还和数字资源的互联互通,即借助总分馆体系,推进行政区域内各图书馆、基层公共阅读服务场所间图书的交换和流动服务,推进公共图书馆数字资源与各类阅读设备终端实现互联互通。其中,吉林、贵州还鼓励公共图书馆联合学校图书馆、科研机构图书馆及其他类型图书馆,开展阅读资源共享服务

2.4.1　公益性全民阅读设施

公益性全民阅读设施的建立和完善是政府保障公民基本阅读权利的基础条件,是全民阅读立法中公益普惠原则的具体体现。作为公益性全民阅读设施的基础,各立法均强调推进以公共图书馆为核心的各类阅读服务场所建设,强调加快推进以基层综合性文化服务中心、农家书屋、社区书屋、职工书屋为代表的基层全民阅读设施建设,健全城乡公共阅读服务体系,促进全民阅读均衡发展。同时,积极推进机场、医院等公共场所配备全民阅读设施,住宅小区配套建设公共阅读设施,建设新型公共阅读空间,鼓励社会阅读服务场所向公众开放,体现出传统设施与现代设施、整体规划与嵌入布点相结合的设施布局理念和建设格局。如表 3 所示:

表 3　公益性全民阅读设施的类型及各地特色立法内容

类型	各地特色立法内容
公共图书馆和农家书屋、社区书屋、职工书屋等公共阅读服务场	烟台、宁波将“中心馆－总馆－分馆－基层服务点”特色路径法律化;江苏、深圳、广州、宁波对公共图书馆以外的文化馆、博物馆、美术馆、展览馆、科技馆、未成年人文化活动中心等公共文化场所进行了规定,要求其提供公共阅读空间及相应的阅读设施;烟台、广东、宁波专门强调加强全民阅读设施的数字化和网络化建设,通过设置电子阅览室或推广应用数字图书馆、自助借阅机、电子阅报屏等数字化设施设备,免费提供上网和数字化阅读服务
机场、医院等公共场所配备全民阅读设施	除辽宁、四川和黑龙江外,其余省市均要求或鼓励车站、机场、地铁、码头、公园、景区、医院、宾馆、商场、银行、游客服务中心等人流量较大的公共场所和经营单位提供书架、书报亭、阅报栏(屏)、微型图书馆、数字阅读设备终端等公共阅读设施,方便公众就近阅读
住宅小区配套建设公共阅读设施	江苏、深圳、石家庄、常州、烟台、贵州、宁波规定新建、扩建、改建住宅小区配套建设的公共文化设施中应当设置公共阅读服务场所或公共阅读设施,为居民提供阅读服务
新型公共阅读空间	烟台、宁波从政府和社会力量参与层面对以城市书房为代表的新型公共阅读空间进行了规定,即地方政府统筹规划公共阅读空间的数量、规模和布局,鼓励和支持社会力量参与公共阅读空间建设,并要求其利用信息化技术,为公众免费提供自助借还、通借通还、开放借阅、举办阅读推广活动等全民阅读服务
鼓励社会阅读服务场所向公众开放	除辽宁和河南外,其余省市均鼓励和支持各级学校图书馆、科研图书馆和其他类型专业图书馆、国家机关、企事业单位、社会组织、个人的阅读服务场所创造条件向公众免费开放,提供便民阅读服务。深圳明确规定对“非公共图书馆、阅览室等阅读设施向市民免费开放的”予以经费补贴

2.4.2　经营性全民阅读设施

各立法大都要求各级政府及其有关部门保障或加大出版物发行网点、经营性阅读设施的建设,扶持实体书店发展。宁波还明确规定商业综合体、特色小镇等公共设施规划建设应当配套引入实体书店,政府设立的相关场所和单位应当利用自身设施和条件,引入实

体书店或者开设公共阅读服务空间。此外,吉林、烟台还鼓励和支持社会力量建设出版物发行网点和经营性阅读设施;贵州鼓励出版发行企业在高校和其他高等教育机构开办校园书店。在阅读服务提供方面,鼓励和支持实体书店延长营业时间,江苏、常州还鼓励有条件的实体书店 24 小时营业,扩展阅读服务场所,开展公益性阅读服务,创新经营模式,实现多业态融合发展,满足读者多样化阅读需求。

2.4.3 数字化阅读平台

数字阅读平台的建设和参与主体包括各级政府、公共图书馆、互联网运营机构等。其中,深圳、河南和贵州明确了政府承担建设公共数字阅读平台的主体责任;湖北、黑龙江、吉林、烟台和宁波则规定公共图书馆应当加强数字阅读、移动阅读和网络阅读平台建设,建立数字文献信息共享平台,为用户免费提供远程查询、文献阅读等便捷优质的数字阅读服务;江苏、四川、石家庄、常州未明确数字阅读平台的建设和推进主体,在一定程度上降低了法律的可执行性。此外,吉林、烟台鼓励互联网运营机构建设公共阅读服务平台,为公众提供更多阅读资源;江苏、常州鼓励移动运营商免费发送促进全民阅读的公益信息,为移动用户提供健康有益、便捷高效的阅读服务;江苏、四川、石家庄、吉林还支持发展网络书店,推动线上线下融合发展。

2.4.4 全民阅读设施的管理

各立法大都要求全民阅读服务设施管理单位建立健全服务管理制度、设施维护制度。具体内容包括实行免费开放,公告服务项目和开放时间,健全安全管理制度和服务规范,明确服务标准,规范全民阅读设施标牌标识,明确全民阅读设施管理人,要求或鼓励法定节假日、公休日期间适当延长开放时间,保障公众的阅读需求。贵州还鼓励利用信息技术管理全民阅读设施。烟台、宁波明确了市县政府及相关部门对公共阅读服务设施的公示责任,吉林对各级政府、村民委员会、居民委员员在完善农家书屋、社区书屋建设和管理中的主体责任进行了规定。此外,湖北、深圳、石家庄、烟台、广东、贵州、宁波还对侵占、损坏或拆除公共阅读服务设施,改变其性质、功能和配置标准、建筑面积等行为做出了具体规定和应对措施。

2.5 全民阅读活动

各立法大都将世界读书日、孔子诞辰日设为当地全民阅读日,并举办读书节、读书月、阅读季活动,培育和巩固各类书香品牌(见表 4)。其中,常州、宁波分别围绕瞿秋白、王阳明组织开展阅读节和阅读日活动,体现了浓郁的地方文化特色;深圳、石家庄专门设立了“未成年人读书日”“中华经典诵读日”,以加强青少年阅读和经典诵读,体现了阅读立法的先进性。阅读日和阅读节的法律设定,凸显了各级政府将阅读法定化、常态化和品牌化建设的责任和决心。此外,各立法还积极要求和动员公共图书馆、实体书店及有关社会组织广泛参与到全民阅读日和阅读节的活动中来,发挥示范引领作用,打造全民阅读优质品牌和文化名片,营造促进全民阅读的良好氛围,吸引公民积极参与。深圳还明确了读书月活动的举办机制为“政府倡导、专家指导、社会参与、企业运作、媒体支持”。阅读日和阅读节期间的活动内容包括:组织开展主题论坛、演讲诵读、读书征文、读书沙龙、图书展览、优秀读物推介、阅读品牌展示等多元化全民阅读推广活动;推进全民阅读“七进”活动,开展中华经典诵读、“农民读书月”、中小学读书小明星大赛、“书香系列评选”活动;评选全民阅读先进典型,推广相关经验等。

除设立品牌阅读活动外,各立法还要求或鼓励国家机关、企事业单位、人民团体和社会组织根据自身特点和条件,积极开展多样性、经常性、公益性、普惠性的阅读活动,推动全民阅读的常态化发展。湖北、吉林、烟台、广东、贵州还强调加强基层全民阅读活动的组织与开展,要求乡镇人民政府、街道办事处、村(居)民委员会根据本地实际或县级以上新闻出版主管部门指导和组织农家书屋开展全民阅读活动。

2.6 重点群体阅读促进

各立法都重点保障未成年人的阅读权利,同时加强面向老年人、残疾人、外来务工人员及其子女、特困和低收入家庭儿童、农村留守儿童、福利院儿童、城市流动儿童、阅读障碍学生、服刑人员、羁押人员、戒毒人员和社区矫正对象等特殊群体和困难群体的阅读关爱服务,通过为其提供阅读便利,解决阅读困难,满足基本阅读需求,促进全民阅读均衡发展。除一般性条款外,深圳规定对新生儿家庭赠送婴幼儿读物、育儿指导用书等阅读资源的可给予一定经费补贴;贵州针对留守儿童和少年,规定政府加大对农村学校、民办学校开展阅读活动的扶持,建立城市学校与农村学校的阅读帮扶机制;鼓励为留守儿童和少年安排阅读指导老师或伴读志愿者;江苏、吉林、贵州、宁波特别强调公共图书馆为视障读者开设专门阅读场所,提供送书上门、免费出借智能听书机等特色服务;石家庄、吉林规定通过调拨、捐赠、政策优惠、增加投入等措施,重点扶持贫困地区、少数民族地区、边境地区的全民阅读促进工作。

表 4 各省市阅读日和阅读节设置

省市	阅读日(日期)	读书节/读书月/阅读季	其他品牌活动
江苏	江苏全民阅读日(4.23)	江苏读书节	江苏书展
湖北	世界读书日(4.23);孔子诞辰日(9.28)		“书香荆楚·文化湖北”阅读品牌
辽宁	全民阅读日(4.23)	以阅读日为起始开展两个月的全民阅读活动	
深圳	未成年人读书日(4.23)	深圳读书月(11 月)	
四川	“书香天府·全民阅读”活动日(4.23)		
石家庄	全民阅读日(4.23) 中华经典诵读日(9.28)	以两个读书日为起始开展一个月的“书香石家庄”全民阅读活动	
黑龙江		在世界读书日前后一个月内开展“龙江读书月”	“书香龙江”阅读品牌
常州		“秋白读书节”	
吉林		书香吉林阅读季(4－6 月)	
烟台	世界读书日(4.23);孔子诞辰日(9.28)	“书香烟台”全民阅读季(4－6 月)	
广东	广东全民阅读日(4.23)	广东全民阅读月(8 月)南国书香节	
河南	世界读书日(4.23)		
贵州		书香贵州阅读季(7－9 月)	
宁波	书香宁波日(10.31)	宁波读书月(4 月)	

在未成年人阅读保障方面,各立法均要求建立政府、学校、社会和家庭相结合的“四位一体”全民阅读工作促进机制,推动未成年人阅读习惯的养成,如表 5 所示:

表 5 基于“政府－学校－社会－家挺”相结合的未成年人阅读保障机制

主体	保障内容及各地特色立法内容
政府	各级政府及有关部门应制定未成年人阅读促进计划、实施方案和阅读分类指导目录;为未成年人父母及其监护人、教师提供阅读指导和技能培训;组织开展针对阅读障碍学生的指导、帮扶和研究工作等其中,教育行政主管部门还承担着指导学校开设或调整相关课程、开展阅读活动和阅读水平测试,开展学校阅读教学评估等的职责
学校	要求学校把培养学生阅读能力作为素质教育的重要内容,保障学生课外阅读时间,通过购置适合学生阅读的读物、完善校园阅读设施、配备阅读推广教师或开展教师培训、开设必要阅读课程、开展阅读活动、开设校园阅读兴趣小组、加强阅读指导等途径丰富校园阅读内容和形式,培养学生阅读兴趣和阅读习惯,加强书香校园文化建设 贵州强调各学校在积极引导和鼓励学生进行纸质阅读的同时,科学运用数字阅读资源
社会	要求图书馆、文化馆、博物馆、美术馆、科技馆、社区教育中心和未成年人文化活动场所建立和完善未成年人阅览专区,提供阅读资源、服务和活动,开展阅读指导培训,营造有利于未成年人阅读的环境 烟台、宁波还强调市级公共图书馆应建设功能齐全的少儿图书馆,配备相应专业人员,并为学校开展有关课外活动提供支持;深圳则鼓励企事业单位、共青团等组织和个人开展各种形式的未成年人阅读促进活动
家庭	大力倡导家庭阅读和亲子阅读,要求父母或其他监护人为未成年人做好阅读示范和指导,营造良好的家庭阅读氛围,培养未成年人良好的阅读习惯 教育主管部门、妇联、共青团等人民团体应通过组织阅读活动、提供阅读指导和支持以促进家庭阅读

2.7 全民阅读保障机制

2.7.1 组织保障

除贵州、吉林外,其他省市都规定政府应加强对全民阅读工作的组织领导,建立全民阅读工作协调机制,组织、指导和协调行政区域内全民阅读促进工作。设立一个统一的由全民阅读相关部门都能参与决策指导的机构,广泛调动全社会的阅读资源,为保障市民阅读权利和提高市民阅读素质提供充分的支撑和长效机制。其中,深圳、宁波明确了全民阅读指导委员会的成员构成,深圳、石家庄进一步明确了指导委员会的具体职责,增强了条款的针对性。除四川、烟台未明确规定组织协调机制的归属外,深圳、常州设在文化主管部门,其余设在新闻出版主管部门。

此外,江苏、黑龙江、常州、吉林、宁波规定依法成立或鼓励建立全民阅读促进协会、学会,组织开展全民阅读推广、研究和服务等相关工作,建立健全全民阅读推广服务体系。湖北、黑龙江和吉林明确提及鼓励支持成立读书协会、读书俱乐部等群众组织,组织开展全民阅读活动。

2.7.2 经费保障

各立法均明确规定将全民阅读所需经费纳入政府年度财政预算,确立了全民阅读工作的经费保障机制,江苏、湖北、黑龙江、常州、烟台、河南、广东、宁波还进一步指明了全民阅读资金的使用范围,包括全民阅读基础设施建设、组织开展重大阅读活动、全民阅读活动宣传推广、支持优秀出版物出版、购买全民阅读公共服

苗美娟. 我国全民阅读地方性立法的内容解读及特点分析 [J]. 图书情报工作,2020,64(23):12－21.

务、扶持农村地区、贫困地区、少数民族地区、边境地区和革命老区全民阅读工作开展等,个别立法中还包括组织全民阅读培训、阅读服务组织培育、阅读推广人和志愿者培训、实体书店建设、深化全民阅读理论研究、奖励先进单位和个人等。同时,为鼓励社会资本投入全民阅读服务,拓宽全民阅读服务资金来源渠道,江苏、深圳、黑龙江、常州、广东、宁波鼓励和支持成立全民阅读公益基金会。其中,深圳、广东、宁波还明确了全民阅读基金的具体用途,包括扶持公益性阅读组织、培训阅读服务志愿者和阅读推广人、实施特殊群体和困难群体阅读服务、开展阅读推广活动、组织阅读能力测评、阅读调查及阅读研究等阅读促进工作。此外,湖北、深圳、吉林还规定各级工会、企事业单位、人民团体和其他社会组织应从或可从单位职工教育经费、工会经费中支出一定比例或通过安排专项经费用于单位职工的阅读活动。

2.7.3 队伍保障

队伍保障主要集中于阅读推广人和组织、阅读推广志愿者。其中,广东、河南分别从政府、社会两个角度谈及阅读推广人和组织的建立,即一方面政府应建立全民阅读推广人队伍,组织开展适合各类读者群体的专业阅读辅导和推广服务;另一方面鼓励和支持文化团体、教育机构和其他社会组织发展专业阅读推广人队伍和机构,提供公益性阅读服务,促进全民阅读服务社会化、专业化发展。除苏州、烟台、宁波各涉及一方主体外,其他省市均未明确责任主体,属于鼓励和倡导性条款。烟台和吉林进一步上升到制度层面,要求建立全民阅读公共服务场所阅读推广人制度,制定全民阅读推广人管理办法,完善全民阅读推广人选拔和培训机制等。

有关志愿服务的规定包括鼓励和支持成立全民阅读志愿服务组织,鼓励和支持个人参与全民阅读促进工作,扶持全民阅读基层志愿服务网点建设,开展全民阅读志愿者服务活动。其中,广东、河南明确鼓励和支持教师、公务员、科技工作者、文艺工作者、新闻出版工作者、图书馆工作人员、高等院校学生、离退休人员等作为志愿者加入阅读推广人队伍,积极发挥阅读示范带动作用。同时,江苏、湖北、深圳、吉林、烟台、广东、贵州和宁波还规定各级政府及其有关部门的责任,即对阅读推广组织、阅读推广人、志愿者免费提供相应的知识和技能培训及必要的支持保障,提升阅读推广和服务能力。广东还要求政府有关部门建立阅读推广人队伍信息库。

此外,石家庄、广东和贵州还对以公共图书馆、农家书屋为代表的全民阅读服务场所工作人员进行了相关规定,包括合理设置全民阅读服务岗位,配备相应专业人员或明确管理人员,定期进行业务指导和培训等。

2.7.4 监督评价机制

立法通过将监督和评价制度化,达到以评促建的积极效果。从监督和评价主体来看,各立法建立起了由政府监督和社会监督相结合的监管机制。从监督和评价的内容来看,主要包括将促进全民阅读工作纳入政府考核范围、建立全民阅读调查评估制度、公众评价制度及需求征询反馈机制、学校阅读教学考核及评估、法律责任等五项内容,如表6所示:

表6　监督评价机制类型及各地特色立法内容

类型	各地特色立法内容
将促进全民阅读工作纳入政府考核范围	江苏、湖北、石家庄、黑龙江、贵州将促进全民阅读工作或全民阅读活动成效或全民阅读指数纳入政府精神文明建设、现代公共文化服务或基本实现现代化指标考核体系,深圳进一步将全民阅读发展纲要实施情况纳入市总工会、共青团、妇联、文联、残联等组织工作考核内容
建立全民阅读调查评估制度	江苏、湖北、深圳、四川、黑龙江、烟台、广东、宁波要求政府及相关部门会同有关部门或委托相关机构定期开展全民阅读状况和全民阅读指数调查 江苏、广东还分别提及制定全民阅读或书香城市建设指标体系,深圳则要求制定全民阅读水平测试标准
公众评价制度及需求征询反馈机制	各立法大都要求健全民意表达机制,规定全民阅读发展规划和促进计划、阅读基金信息、阅读情况调查等向社会公开,建立民众意见反馈机制和投诉渠道
学校阅读教学考核及评估	江苏、黑龙江、常州规定各教育行政部门开展学校阅读教学评估,指导学校将阅读纳入相关课程和教学考核;深圳、石家庄对中小学校阅读水平测试进行了规定
法律责任	除辽宁、深圳、四川、石家庄、黑龙江外,各立法规定对政府部门及其工作人员、公共阅读设施管理单位的不作为和乱作为行为,依法给予行政处分或追究刑事责任
其他	吉林、宁波规定政府要加强对全民阅读重大项目和资金使用实施效果和服务效能的监督评估;江苏、常州、烟台、宁波规定政府及其相关部门要加强出版环境监督,净化阅读环境

2.7.5 激励机制

除辽宁、深圳和四川外,其余省市均原则性要求建立全民阅读激励机制和奖励制度,对在全民阅读促进工作中作出突出贡献的单位、家庭和个人给予表彰和

奖励。深圳、四川、石家庄、常州还明确提出开展优秀单位、家庭和个人评选及“书香系列”评选活动,通过树立先进典型、培育优秀品牌等方式给予宣传和鼓励。其他激励措施还包括:面向基金捐赠的税收优惠制度、面向优秀出版物生产创作和实体书店发展的扶持激励机制、面向读者的阅读积分激励、面向社会力量参与的鼓励引导机制等。

3 地方全民阅读立法的特点分析

除上文内容分析中呈现的特点之外,各立法还呈现出以下特点:

3.1 将地方实践经验上升为法律内容

各地阅读立法都注重将实践中创造出的好方法和先进经验以法律条文的形式固化下来,使之制度化和法规化。主要体现在两个方面:一是将各地开展多年的读书月、读书节上升为法定的读书节日,如深圳读书月、龙江读书月、广东南国书香节等;二是将各地特色实践经验和基本模式法律化,如江苏的“书香江苏”建设指标体系、深圳和烟台的公益阅读组织和阅读推广人制度、广东的全民阅读协调机制、烟台和宁波的城市书房、农村文化礼堂、“中心馆 – 总馆 – 分馆 – 基层服务点”图书馆服务体系等。以立法形式将各地经验固化下来,既是对各地长期以来开展阅读推广实践和服务的充分肯定,又在更高层面进一步强化和推广了具有针对性和操作性的地方实践经验,并为其提供了财政资金和责任主体等一系列法律保障,使其能够常态化、规模化和持续性发展。

3.2 公共图书馆的重要性日益凸显

《中华人民共和国公共图书馆法》明确将“推动、引导和服务全民阅读作为公共图书馆的重要任务”,通过法律的形式体现了公共图书馆在全民阅读中的作用。这对后续出台的全民阅读地方性立法产生了积极影响,有关公共图书馆的法律条文逐渐增多,特别是以烟台和宁波为代表的阅读立法中公共图书馆所占条文多达 14、15 条,越来越凸显出公共图书馆在全民阅读中的重要作用和价值。纵观各法律条文,可将公共图书馆的角色归纳如下:①全民阅读服务场所提供者;②优秀读物推荐者和采购者;③阅读活动组织者;④阅读服务提供者;⑤机关、企事业单位和其他组织开展阅读活动的指导者;⑥地方文献资源保存中心。此外,烟台、宁波、深圳阅读立法中还专门强调了公共图书馆在未成年人阅读、残疾人阅读中的重要作用。而要实现上述功能,更好地发挥公共图书馆服务效能,各立法从资源流转和更新、服务体系建设、数字平台建设、多媒体阅读产品开发、合作交流以及共建共享等方面予以规定。

3.3 紧抓数字阅读发展趋势

随着互联网、移动终端的迅速发展,数字阅读逐渐普及,已成为“互联网 + ”时代推广全民阅读的重要方式。为此,各立法紧跟数字阅读发展趋势,从设施、资源、平台、服务、活动、研究等多方面大力鼓励和支持新技术、新媒体在全民阅读活动中的开发应用,为城乡居民提供更加方便快捷的阅读服务。立法中有关数字阅读的内容包括:①建设和推广以电子阅报屏、自助借阅机、数字图书馆、智能图书馆为代表的数字阅读设施,及面向残障人士的智能听书机等数字化设备。②开发应用多媒体阅读产品或加快出版物的数字化转化,推广移动阅读、网络阅读、电子阅读、电视阅读等多种阅读方式;实现各类阅读设备终端数字资源与行政区域内数字资源的互联互通、共建共享;推荐优秀数字出版物。③加强政府和公共图书馆的数字阅读平台建设,鼓励开放社会公共阅读服务平台和资源。④建立和完善各项数字化、网络化、移动化、自助化阅读服务。⑤开展数字阅读推广活动或项目。⑥开展数字阅读、有声阅读、视频阅读等多媒体阅读服务研究,开发和推广应用阅读新技术、新载体、新设施。

3.4 强调社会广泛参与及资源整合

有关社会参与和资源整合的条款贯穿在各立法文本中。各立法除对各级政府及相关部门、基层群众自治组织等进行义务性规定外,还通过多项条款设定,积极鼓励、支持和引导国家机关、企事业单位、社会组织、个人等参与和推动全民阅读促进工作。立法中明确的社会参与形式包括捐赠、赞助、阅读资源交换、志愿服务等公益性行为及政府购买等市场化途径,具体包括:①捐赠全民阅读基金、图书等阅读资料和相关设备;②建设和提供公共阅读场所和设施,免费开放内部阅读服务场所;③组织开展全民阅读推广活动,提供公益性阅读服务;④培育阅读推广组织、阅读推广人和阅读志愿者;⑤宣传推广全民阅读,营造全民阅读良好氛围等。为充分调动社会力量参与的积极性,湖北、石家庄、黑龙江、广东、贵州还规定了鼓励和支持社会力量参与全民阅读的实现方式,包括政府购买、项目补贴、以奖代补等。在政府主导的前提下,通过调动社会力量广泛参与,一方面可有效解决全民阅读资金投入不足、公共阅读资源和设施总量不足和分布不均衡、阅读产品和活动供给单一等的问题,助推社会各类阅读资

苗美娟.我国全民阅读地方性立法的内容解读及特点分析[J].图书情报工作,2020,64(23):12－21.

源的优化整合和重新配置,促进阅读资源共享和服务水平的提高;另一方面可积极促进全民阅读服务的社会化、专业化、多元化发展,提高全民阅读的覆盖面、适用性及影响力,真正调动和吸引全民参与阅读。

4 全民阅读立法的不足及思考

目前,我国全民阅读地方性立法还存在着缺乏全国性立法引导、地方法规层级效力较低、公民阅读权力界定模糊造成政府责任虚化、立法推动主体存在偏颇、部分条款存在重复歧义、促进型立法定位导致法律可执行性较差、宣传推广力度不够等问题,需要进一步反思和完善。

4.1 加快建设全民阅读法律保障体系

立法是实现全民阅读制度化运作的最基本保障[16]。因此,要进一步加快我国全民阅读的法制建设,形成综合性法律、专门性法律、行业性法律相结合的全民阅读法律保障体系,为保障公众阅读权利的实现提供法律支撑。

(1)加快全民阅读的国家立法进程,发挥国家立法对地方立法的带动引领作用,积极推动地方开展全民阅读立法工作。

2013年《全民阅读促进条例》被列入国务院立法工作计划以来,目前仍处于草案实施阶段。同时,与《全民阅读"十三五"时期发展规划》中提出的100%地方立法目标相比,目前只有9个省出台了地方性法规和政府规章,占全国比重的26.5%左右,建设任务任重道远。因此,各级人大和政府要积极借鉴国内外现有阅读立法经验,紧密围绕行政区域内全民阅读在体制机制、投入保障、阅读成效、重点群体阅读促进等方面的现实和突出问题,加快推进国家和地方层面的全民阅读立法工作,为深入推进全民阅读提供法治保障。此外,针对我国全民阅读立法层级不高的现实问题,要适时提升法律效力层级,将国家层面的全民阅读立法由行政法规提升至法律,将地方的政府规章上升为地方性法规,以建立起由人大主导和政府配合的全民阅读立法格局,增强全民阅读的法律效力,完善全民阅读立法体系。

(2)推进专门面向未成年人的阅读立法工作。国外推动和保障阅读的法规均体现了对未成年人阅读的重视,并设有专门针对少年儿童阅读促进的法规条文,如美国的《卓越阅读法》[17]、《不让一个孩子落伍法》[18]以及日本的《少年儿童读书活动推进法》[19]等。我国现有阅读立法文本也特别强调对未成年人阅读的关注,然而尚未出台面向未成年人的专门法律。因此,要大力推动国家层面儿童阅读促进条例的制定和实施,切实保障儿童特别是农村儿童的阅读权益。

(3)修订和完善行业性法律中有关全民阅读的规定。除专门性立法之外,全民阅读立法体系的形成还需教育、出版、图书馆、知识产权等其他部门法的积极协同[20]。因此,各相关部门和机构要结合全民阅读的时代要求,在《教育法》《义务教育法》《高等教育法》《出版管理条例》《著作权法》等法律中增加有关阅读的条款内容,做到与全民阅读立法的有效衔接,以行业性立法完善全民阅读立法内容。

4.2 推进全民阅读立法的修订与完善工作

(1)内容的修订与完善。全民阅读立法在内容上的不足主要体现在"阅读权利"和"阅读权益"表述缺失、"政府引导"和"政府主导"概念不清、教育行政力量参与度低导致阅读教育弱化等。为切实保障公民阅读权利,规范政府在全民阅读中的法律责任,调动新闻广电、文化、教育等多方部门全力参与,应在法律条文中明确以公民阅读权利为导向且政府主导的阅读保障机制,加强教育行政部门在文化立法中的参与度。

同时,部分法律条文中存在着概念和意义重复、条文繁琐、前后矛盾、责任主体界定不清、必要内容缺乏等问题。如烟台第二十三条和三十八条都有关于"公共图书馆定期补充、更新资源"的描述;湖北、黑龙江将"数字阅读、移动阅读和网络阅读"术语并列,造成概念叠加;辽宁、深圳缺乏对重点群体、法律责任的规定;广东第十四条将图书馆的开放时间误作为"营业时间";各立法中"有关部门和单位"等模糊性术语较多,造成责任主体缺少,降低了法律条文的可操作性。

此外,各地方立法需针对近年来全民阅读的重点、发展趋势及薄弱点,如数字化阅读、移动阅读、经典阅读、分级阅读、新型公共阅读空间建设、全民阅读公共服务基本标准建设、特殊地区阅读保障、全民阅读节等,结合各地方涌现出的更多优秀且成熟的做法和经验,用法律的手段加以固化,确保全民阅读立法紧跟时代步伐,满足小康社会公众日益提升的阅读文化需求及对美好生活的新向往。

(2)形式的修订与完善。全民阅读立法在形式上的不足主要体现在部分地方性法规以"决定"的形式出台,条款内容较为简单,且少数以"条例"出台的文件中存在各部分内容逻辑欠缺的问题,造成混乱。因此,可按照"总则、阅读推广、重点群体阅读促进、阅读保障、法律责任、附则"的体例格式,细化现有"决定"

中的条款内容，将其升级为“条例”，并通过调整“条例”各部分内容之间的逻辑关系，增强法律条款的针对性和逻辑性。

4.3 加强配套设计以提高立法的可操作性

立法中除存在较多“有关部门和单位”等模糊性术语降低法律的可操作性外，还存在因缺乏相应的实施方案、配套设计而造成法律操作性低的问题，一定程度上影响了法律的有效实施。因此，各省市要在法律实施过程中，抓紧制定和完善与立法相结合的发展规划、实施细则和各项配套制度设计，通过量化和明确具体操作细则，提高法律的可执行性和操作性。

（1）配套设计与政府相关的各项发展规划。湖北、深圳、黑龙江、石家庄、吉林、广东、贵州、宁波均规定各级政府及相关部门制定全民阅读发展规划、实施纲要、促进计划、未成年人阅读促进计划。然而在实践中，仅有江苏、湖北、四川、石家庄、黑龙江、烟台在政策出台后制定了相应的发展规划、工作计划和具体实施意见，其他省市均未落实，从而造成法律执行过程中因缺乏对全民阅读经费投入和预算编制、阅读设施规划布局等具体设计而陷入难以落实到位的困境。同时，理应由政府出台的全民阅读考核评价体系、全民阅读公共服务基本标准、全民阅读基础书目和分类推荐书目、全民阅读设施建设规划等的配套设计也很薄弱。

（2）配套设计吸引社会力量参与的激励和服务政策。为调动和鼓励社会力量的广泛参与，各立法多出现以鼓励、支持、引导、推动、扶持为主要手段的法律条文，但若不加以配套设计，则很难充分调动其积极性。为此，要通过制定和切实落实各项实质性激励和扶持政策，以促进其积极参与。法律中涉及吸引社会力量参与的相关配套设计主要包括：优秀出版物、实体书店和网络书店等的扶持办法、全民阅读评价奖励办法、书香系列推选管理办法、全民阅读志愿者和阅读推广人的培育激励机制、鼓励社会力量参与全民阅读的政策等。

4.4 加强全民阅读立法的宣传推广工作

立法是保障全民阅读有效普及的第一步，而要增强阅读立法的有效贯彻，提升公众知晓率，就要建立常态化的宣传推广机制，强有力地提升全民阅读立法的社会影响力。一方面，各省市要加强面向政府部门及相关单位的系列宣传活动，加强组织领导，认真学习全民阅读的立法宗旨、立法原则，围绕各地区全民阅读存在的实际问题有针对性地推动解决，促进阅读立法落地生根。另一方面，要加强面向广大公众的全民阅读立法宣传普及工作，借助微信、微博、抖音等多方平台，通过文字介绍、视频展示、举办知识竞赛等多元形式向公众传达全民阅读立法的主要内容及相关知识，增进民众对阅读立法旨在保障自身阅读权利而非强制自身阅读行为的理解，通过强调阅读的乐趣和重要性，在全社会形成“爱读书、读好书、善读书”的阅读浓厚氛围，充分调动公民阅读积极性，逐步将阅读内化为每个人的自觉选择，引导公民树立终身阅读的发展理念。

参考文献：

[1] 江苏省人民代表大会常务委员会. 江苏省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定[EB/OL]. [2020-09-06]. http://www.jsrd.gov.cn/zyfb/hygb/1213/201501/t20150115_155216.shtml.

[2] 湖北省人民政府. 湖北省全民阅读促进办法[EB/OL]. [2020-09-06]. http://www.hubei.gov.cn/govfile/ezl/201412/t20141224_1031943.shtml.

[3] 辽宁省人民代表大会常务委员会. 辽宁省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定[EB/OL]. [2020-09-06]. http://www.lnrd.gov.cn/esupervise/show-10266.html.

[4] 深圳市人民代表大会常务委员会. 深圳经济特区全民阅读促进条例[EB/OL]. [2020-09-06]. http://www.szrd.gov.cn/szrd_zlda/szrd_zlda_flfg/flfg_szfg/201907/t20190731_18100117.htm.

[5] 四川省人民代表大会常务委员会. 四川省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定[EB/OL]. [2020-09-06]. http://www.scqs.gov.cn/info/5483/90985.htm.

[6] 石家庄市人民代表大会常务委员会. 石家庄市人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定[EB/OL]. [2020-09-06]. http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx? Db=lar&Gid=045b1c201271cbe532fbac68a9a17064bdfb&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0.

[7] 黑龙江省人民代表大会常务委员会. 黑龙江省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定[EB/OL]. [2020-09-06]. http://sft.hlj.gov.cn/web/service/local-law-data-detail/1950.html.

[8] 常州市人民代表大会常务委员会. 常州市人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定[EB/OL]. [2020-09-06]. http://rd.changzhou.gov.cn/html/rd/2017/NPHHJQAN_0712/11548.html.

[9] 吉林省人民代表大会常务委员会. 吉林省全民阅读促进条例[EB/OL]. [2020-09-06]. http://wgxj.changchun.gov.cn/zcfg/gfxwj/dfxfg/201801/t20180112_1071034.html.

[10] 烟台市人民代表大会常务委员会. 烟台市全民阅读促进条例[EB/OL]. [2020-09-06]. http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx? Db=lar&Gid=61a7cf6f9edd0338e29ff4c1fa1cee60bdfb&keyword=%e5%85%a8%e6%b0%91%e9%98%85%e8%af%bb&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0.

[11] 广东省人民代表大会常务委员会. 广东省全民阅读促进条例[EB/OL].[2020-09-06]. http://www.by.gov.cn/zwgk/zd-lyxxgkzl/whjgxxgkzl/tsggwgk/zcfg/ggtsgfwgf/content/post_4737662.html.
[12] 河南省人民代表大会常务委员会. 河南省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定[EB/OL].[2020-09-06]. http://www.henan.gov.cn/2019/04-21/743477.html.
[13] 贵州省人民代表大会常务委员会. 贵州省全民阅读促进条例[EB/OL].[2020-09-06]. http://www.guizhou.gov.cn/zwgk/zfxxgk/fdzdgknr/lzyj/dfxfg/201912/t20191216_31984923.html.
[14] 宁波市人民代表大会常务委员会. 宁波市全民阅读促进条例[EB/OL].[2020-09-06]. http://www.nbrd.gov.cn/art/2020/6/28/art_3241_4162566.html.
[15] 朱茂磊. 我国全民阅读立法的局限及其优化[J]. 科技与出版,2018(11):84-91.
[16] 黄明涛. 我国全民阅读地方立法的可操作性研究——基于7部地方性法规和规章文本的分析[J]. 科技与出版,2017(12):10-15.
[17] U. S. Department of Education. Reading Excellence Act(1998)[EB/OL]. [2020-09-04]. https://www2.ed.gov/pubs/promisinginitiatives/rea.html.
[18] No Child Left Behind Act(2001)[EB/OL]. [2020-09-04]. https://en.wikipedia.org/wiki/No_Child_Left_Behind_Act.
[19] 吴玲芳. "日本儿童阅读推进法"简介[J]. 中小学图书情报世界, 2004(10):60, 57.
[20] 谭小军,周安平. 新时代我国全民阅读立法的困境与对策——基于全民阅读立法文本的分析[J]. 现代出版,2019(1):8-12.

The Content Interpretation and Characteristic Analysis of the Local Legislation for National Reading

Miao Meijuan
Department of Information Management, Peking University, Beijing 100871

Abstract: [**Purpose/significance**] To understand the content characteristics and existing problems of local legislation for national reading, and to provide reference for reading legislation of other provinces and cites and national legislation. [**Method/process**] Through the comparative analysis method, this paper made a comparative analysis of the main contents and characteristics of 14 local reading legislation in China. [**Result/conclusion**] The contents of the national legislation for reading for all mainly include the legislative purpose, basic principles, reading resources, reading facilities, reading activities, reading promotion for specialized groups and reading guarantee mechanism. The characteristics of the legislative process include the rise of local practical experience into legal content, the increasing importance of public libraries, the tight grasp of the development trend of digital reading, and the emphasis on extensive social participation and resource integration. It is necessary to accelerate the construction of the legal guarantee system for nationwide reading, promote the revision and improvement of the nationwide reading legislation, strengthen the supporting design to improve the operability of the legislation, and strengthen the publicity and promotion of the nationwide reading legislation.

Keywords: national reading　reading legislation　local legislation　content analysis